Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Beschut werk

Nota van bevindingen

Colofon

Programma	Participatie
Projectnaam	Onderzoek naar beschut werken
Nummer	R 15/06

Inhoud

1 Samenvatting

Beschut werk is één van de instrumenten die een gemeente kan inzetten om mensen te activeren.

De Participatiewet gaat er vanuit dat er mensen zijn die zijn aangewezen op werk in een beschutte omgeving. Het belangrijkste kenmerk van deze voorziening is dat het om loonvormende arbeid gaat die alleen in een beschutte omgeving door de betrokken persoon kan worden geleverd. Gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen welke ondersteuning voor mensen wordt ingezet.

Gemeenten zijn verplicht om beleid voor beschut werk vorm te geven en vast te leggen in een verordening. Hiervoor hadden zij tot 1 juli 2015 de tijd. Gemeenten zijn niet verplicht beschut werk aan te bieden. Het op voorhand besluiten om beschut werk niet aan te bieden perkt de mogelijkheid om in individuele gevallen maatwerk te geven in beginsel in. Gemeenten die op dit moment geen beschut werk aanbieden, kunnen echter wel alternatieven ontwikkelen en inzetten, om daarmee de mogelijkheid te creëren om in individuele gevallen maatwerk te geven.

Bij de financiering wordt rekening gehouden met de inzet van beschut werk. Gemeenten krijgen in de integratie uitkering sociaal domein in de structurele situatie de middelen voor 30.000 beschutte plaatsen en de kosten voor loonkostensubsidie worden via het I-deel gefinancierd. Voor 2015 houdt het kabinet rekening met gemiddeld 800 plaatsen. Het beoogd aantal plekken eind 2015 is 1.600.

De staatssecretaris van SZW heeft de Kamer op 24 juni 2015 in het najaar 2015 een overzicht van alle gemeenten toegezegd met daarin informatie over de inrichting van beschut werk. Hiertoe heeft zij de Inspectie verzocht een inventariserend onderzoek uit te voeren.

De centrale vraag van het onderzoek is: *Wat is de huidige stand van zaken wat betreft de invulling van beschutte werkplekken die gemeenten creëren in 2015 (per gemeente)?*

Voor de beantwoording van deze vraag heeft de Inspectie onderzoek gedaan bij alle gemeenten. Door middel van het uitsturen van een digitale vragenlijst heeft de dataverzameling plaatsgevonden. Deze vragenlijst is in bijlage 1 opgenomen.

Op 18 september heeft de staatssecretaris de eerste tussenrapportage Beschut werk aan de Kamer aangeboden. Mede op basis daarvan heeft zij verschillende stimuleringregelingen om het beschut werken meer van de grond te laten komen aangekondigd (zie Kamerbrief 2015-0000250992).

In onderhavige eindnota treft u het overall beeld aan van alle gemeenten in Nederland. De peildatum van deze informatie is augustus 2015.

Verordening
De gemeenten hadden tot 1 juli 2015 de tijd om de verordening, waarin het beleid ten aanzien van beschut werk is opgenomen, vast te stellen. Uit de verzamelde informatie blijkt dat alle gemeenten dat ook hebben gedaan.

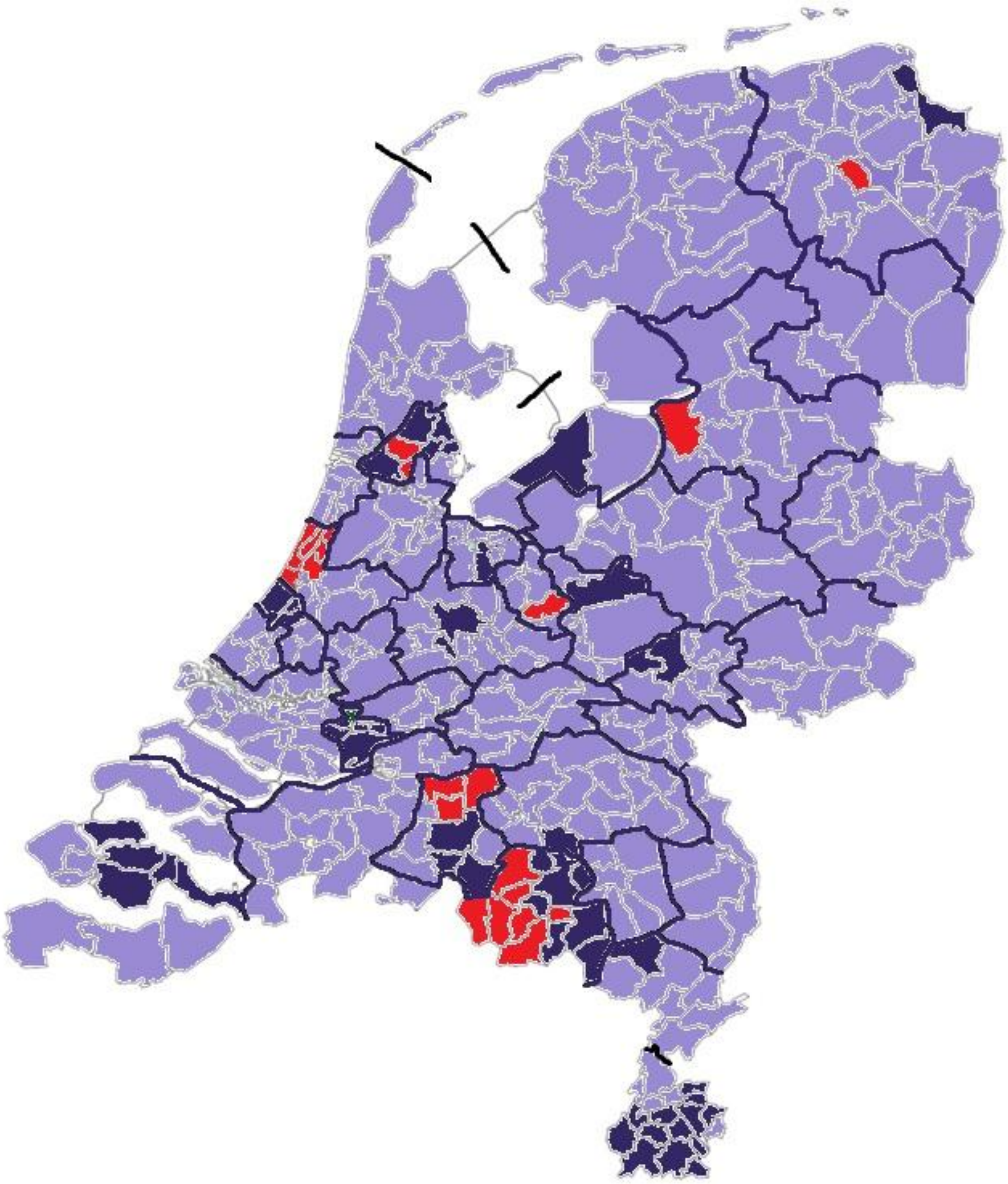
Voornemens tot beschut werk en alternatieven en aantallen plekken
Er is veel sprake van beleidsvoornemens bij gemeenten, en nog niet van concrete invulling.

Er zijn 320 gemeenten (81%) die wel beschut werk aanbieden. Hiervan weten 206 gemeenten nog niet hoeveel beschut werk plekken ze willen creëren en 114 weten dit wel. Deze laatste groep is voornemens 422 beschut werk plekken te creëren in 2015.

53 gemeenten (14%) bieden geen beschut werk maar hebben wel alternatief beleid. Hiervan weten 44 gemeenten nog niet hoeveel alternatieve plekken ze willen realiseren en 9 gemeenten weten dit wel. Het totale aantal alternatieve plekken dat deze negen voornemens zijn te creëren in 2015, is 71.

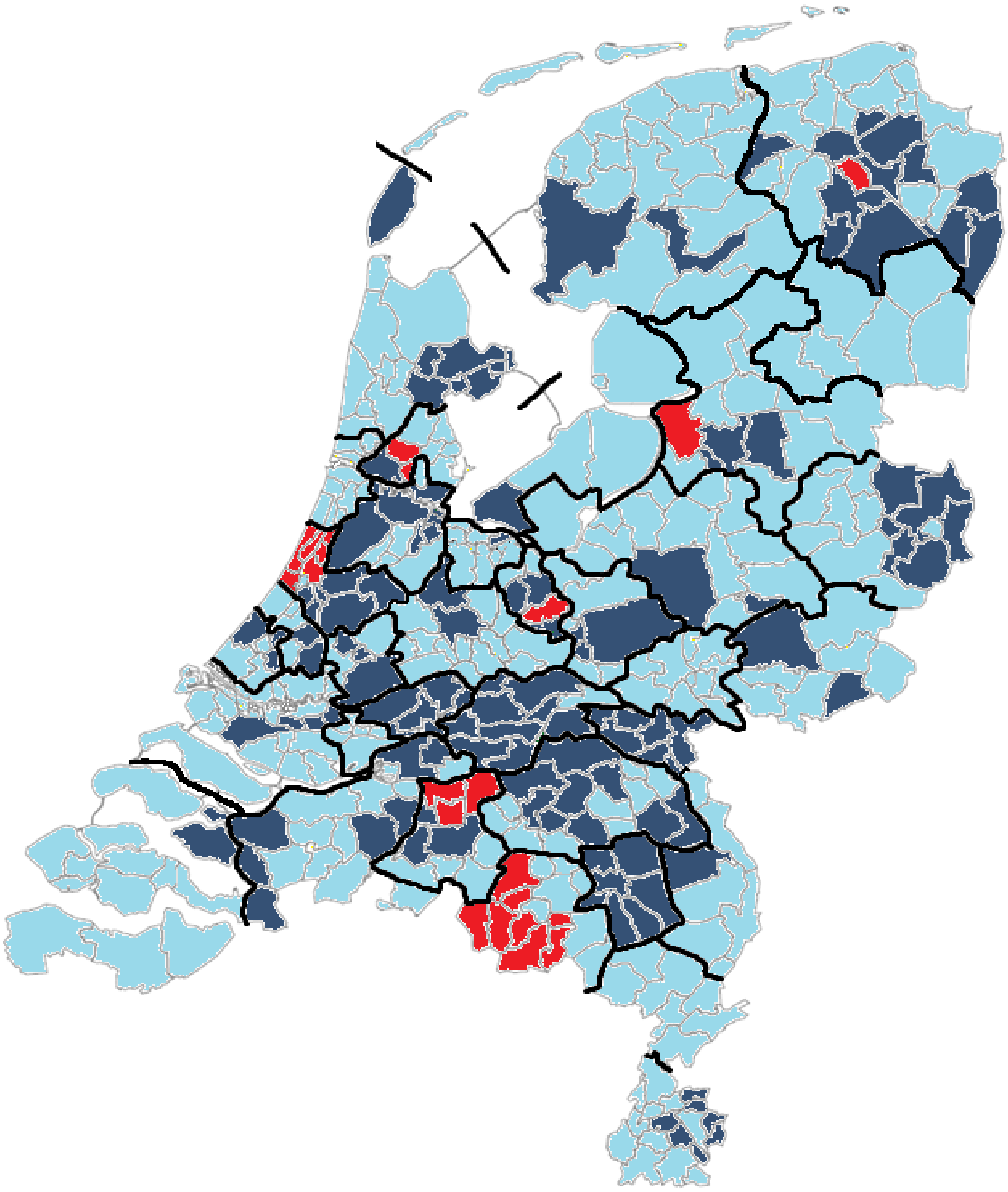
20 gemeenten (5%) geven aan niets te doen, ze bieden geen beschut werk en hebben ook geen alternatief beleid voor de betreffende doelgroep.

Figuur 1 Gemeenten met beleid voor beschut werk, alternatief beleid en zonder beleid voor de doelgroep



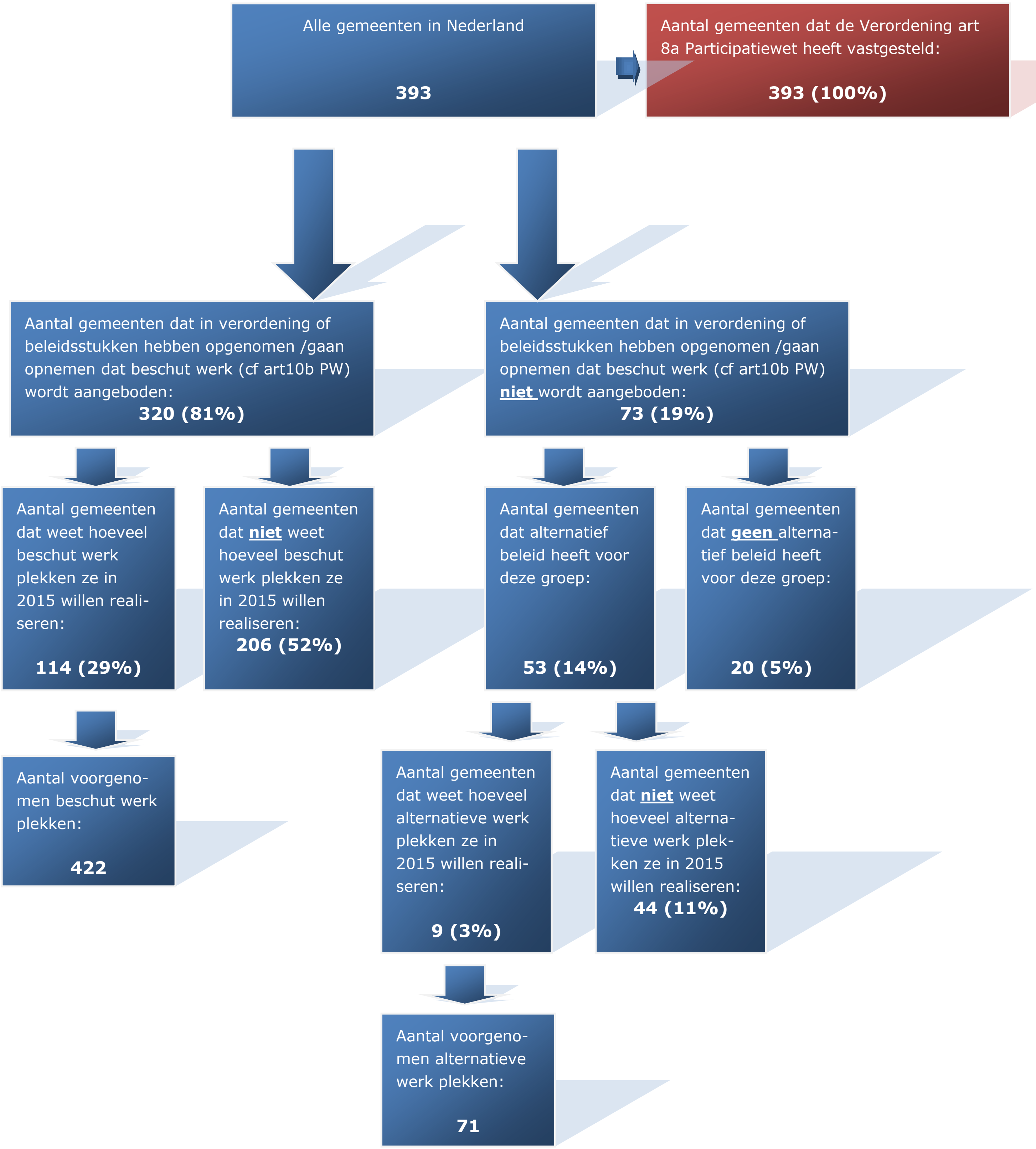
	Gemeenten met beleid voor beschut werk
	Gemeenten met alternatief beleid
	Gemeenten die geen beleid voor beschut werk hebben en ook geen alternatief beleid

Figuur 2 Inzet op beschut werk en alternatieven per gemeente



(donkerblauw)	Beschut werk of alternatief beleid: aantallen bekend
(lichtblauw)	Beschut werk of alternatief beleid: aantallen onbekend
(rood)	Geen beschut werk en geen alternatief beleid

Figuur 3 Overzicht voornemens tot beschut werk en alternatieven en aantallen plekken in 2015



Aantal voorgenomen plekken in perspectief

Bij de 114 gemeenten die nu invulling hebben gegeven aan de aantallen beschut werk (422 plekken) is er in de integratie-uitkering sociaal domein fictief rekening gehouden met 673 plekken.
Van de 9 gemeenten die nu invulling hebben gegeven aan alternatieve plekken (71 plekken) is in de integratie-uitkering sociaal domein fictief rekening gehouden met 75 plekken beschut werk.

Bovenstaande schetst dat de gemeenten die al bepaald hebben hoeveel beschut werk plekken ze willen creëren, op ongeveer tweederde komen van het aantal waarmee fictief rekening is gehouden bij de vaststelling van de hoogte van de integratie-uitkering sociaal domein. Voor de gemeenten die al weten hoeveel alternatieve plekken ze willen creëren is dit wat meer. Omdat dit om slechts 9 gemeenten gaat en de verschillen tussen gemeenten fors zijn, is niet te bepalen of dit te maken heeft met de keuze voor alternatieven in plaats van beschut werk.

Belangrijk om aan te geven is dat gemeenten die al bepaald hebben hoeveel plekken ze willen creëren, beschut of alternatief, kunnen verschillen van de gemeenten die dit (nog) niet hebben gedaan. En dat de G4 en G32 in de aantallen oververtegenwoordigd zijn. Deze gegevens kunnen niet zomaar vertaald worden naar de gehele populatie. Op basis van bovenstaande kan enkel gesteld worden dat, omdat het jaar 2015 verder zal zijn gevorderd voordat de resterende gemeenten hun beleid hebben bepaald, het niet in de verwachting ligt dat deze gemeenten relatief voor meer beschut werkplekken zullen kiezen.

Overwegingen

De overwegingen van gemeenten om beschut werk aan te bieden liggen met name op drie gebieden. Dit beeld geldt zowel voor de G4 en G32 als voor de overige gemeenten:

- De wettelijke insteek: Het is in lijn met de doelstellingen van de Participatiewet;
- Maatwerk: door middel van dit maatwerk hebben gemeenten de mogelijkheid om de betreffende groep mensen zo optimaal mogelijk te laten participeren;
- Sociaal: gemeenten vinden het belangrijk dat deze groep mensen, met loonwaarde, daadwerkelijk aan het werk kan.

De overwegingen van gemeenten om <u>geen</u> beschut werk aan te bieden zijn vooral financieel van aard:

- De kosten van een plek zijn te hoog in relatie tot de middelen;
- De (fictieve) middelen in het gemeentebudget zijn te laag;
- Er gaat veel geld naar een kleine groep mensen terwijl de gemeenten een grotere groep mensen met datzelfde budget kan bedienen op een alternatieve manier (deze overweging heeft ook een groot sociaal aspect in zich).

Opvallend hierbij is dat voor de G4 en G32 de overweging dat beschut werk de cliënt perspectief ontneemt op doorgroei nagenoeg even zwaar weegt als de andere overwegingen en dat dit bij de overige gemeenten beduidend minder vaak het geval is.

Waar worden plekken gecreëerd

112 van de 320 gemeenten (35%) hebben nog niet vastgesteld waar zij de beschutte werkplekken (willen) realiseren. Van de gemeenten die alternatieve plekken (willen) creëren weet 17% nog niet waar.

Gemeenten zijn vooral voornemens de beschut werk plekken bij Sw-bedrijven te creëren. Bij de alternatieve plekken wordt veel vaker ook naar andere mogelijkheden gekeken om werkplekken te realiseren: alle categorieën worden ongeveer even vaak genoemd (Sw-bedrijf, gemeente, arbeidsmatige dagbesteding, overig publiek en privaat).

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

Sinds 1 januari 2015 geldt de Participatiewet. De Participatiewet heeft als doel dat meer mensen met een arbeidsbeperking gaan deelnemen aan het arbeidsproces. De gemeente is verantwoordelijk voor alle mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben. Van de gemeente wordt verwacht dat zij deze groeiende doelgroep ondersteuning biedt gericht op arbeidsinschakeling en waar nodig, inkomensondersteuning.

Beschut werk is één van de instrumenten die de gemeente kan inzetten om mensen te laten participeren. Beschut werk is bedoeld voor mensen die (nog) niet in een reguliere baan kunnen werken en uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen welke ondersteuning mensen nodig hebben.

Het College van B&W heeft de ruimte om de voorziening beschut werk te organiseren binnen de kaders van de Participatiewet (artikel 10b) en de door de gemeenteraad vastgestelde verordening. In deze verordening moet de gemeente vastleggen op welke wijze zij de voorselectie voor beschut werk vormgeeft, welke voorzieningen zij aanbiedt om beschut werk mogelijk te maken en op welke wijze de gemeenteraad de omvang van beschut werk vaststelt (artikel 10b lid 4 Participatiewet). Gemeenten hadden tot 1 juli 2015 de tijd om deze verordening vast te stellen. Gemeenten zijn niet verplicht beschut werk aan te bieden. Het op voorhand besluiten om beschut werk niet aan te bieden perkt de mogelijkheid om in individuele gevallen maatwerk te geven in beginsel in. Gemeenten die op dit moment geen beschut werk aanbieden, kunnen echter wel alternatieven ontwikkelen en inzetten, om daarmee de mogelijkheid te creëren om in individuele gevallen maatwerk te geven.

Voor de re-integratieondersteuning krijgt een gemeente middelen uit het inkomensdeel van de Participatiewet en de integratie-uitkering Sociaal Domein. In deze laatste is ook een bedrag voor beschut werken opgenomen. Voor 2015 zijn er landelijk middelen voor gemiddeld 800 plekken beschut werk en dit loopt op naar 5.800 plekken in 2018. Uiteindelijk houdt het kabinet rekening met de inzet van 30.000 beschutte werkplekken in de structurele situatie. Het is aan de gemeenten om keuzes te maken ten aanzien van de feitelijke inzet van de integratie-uitkering Sociaal Domein en daarmee het realiseren van beschutte werkplekken[1]. Op de site Gemeenteloket staat een theoretische schatting van het aantal te creëren plekken per gemeente, dit is echter geen verplichting.

In Kamervragen van het lid Kerstens van 26 oktober 2014 en tijdens het Algemeen Overleg Participatiewet van 24 juni 2015 is de invulling van de beschutte

[1] Bron: http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/werk-en-inkomen/participatiewet-en-quotumregeling/nieuwsberichten/fictieve-verdeling-beschutte-werkplekken.html

werkplekken aan de orde geweest. Tijdens het Algemeen Overleg van 24 juni 2015 heeft de staatssecretaris toegezegd een overzicht te genereren van gemeenten die geen beschut werk inrichten.

Op 13 juli 2015 verzocht zij de Inspectie SZW een inventariserend onderzoek uit te voeren naar de huidige stand van zaken van beschut werk. Het verzoek behelst de volgende vragen:

- Hoeveel beschutte werkplekken zijn gemeenten voornemens te creëren in 2015 (per gemeente, conform het vastgestelde beleid)?
- Maken gemeenten, die niet voornemens zijn beschut werk te organiseren, wel beleid voor de doelgroep die niet bij reguliere werkgevers aan de slag kan, en hoe ziet dat er feitelijk uit ook qua aantallen?
- Wat zijn de overwegingen om wel of geen beschut werk aan te bieden (bij de G32 en representatieve steekproef van gemeenten kleiner dan de G32)?
- Waar worden de beschutte werkplekken gerealiseerd (SW, anders in publieke sector, private sector)?

2.2 Doelstelling

De inventarisatie beantwoordt de vragen die de staatssecretaris de Inspectie heeft voorgelegd. De Inspectie beoogt daarmee inzicht te bieden in de stand van zaken met betrekking tot de invulling van beschut werk bij gemeenten.

2.3 Afbakening

Het betreft een inventariserend/beschrijvend onderzoek naar de feitelijke invulling van beschut werk door gemeenten in 2015 en bevindingen over de redenen van gemeenten om dit wel of niet aan te bieden.
De Inspectie spreekt geen oordeel uit over de aangetroffen beleidsvormen en aantallen (voorgenomen) beschutte werkplekken. Wel toetst de Inspectie of gemeenten aan de Participatiewet voldoen bij de invulling van beschut werk (artikel 8a en 10b van de Participatiewet).

2.4 Wettelijk kader

In artikel 10b van de Participatiewet wordt de nieuwe voorziening beschut werk geregeld. Het college kan mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving en onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben in een dienstbetrekking in een beschutte omgeving en onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden laten verrichten. Gemeenten kunnen het werk zelf organiseren via bijvoorbeeld een aan de gemeente gelieerd bedrijf zoals een Sw-bedrijf. Ook kunnen zij afspraken maken met andere reguliere werkgevers over de voorwaarden waarop zij deze mensen een dergelijke dienstbetrekking aanbieden.

Op grond van artikel 8a, eerste lid, onderdeel e, dient de gemeenteraad bij verordening regels te stellen over deze voorziening beschut werk. In het tweede lid van artikel 10b is geregeld over welke aspecten van de voorziening beschut werk in ieder geval regels moeten worden gesteld. Het gaat ten eerste over de wijze waarop bepaald wordt wie tot de doelgroep behoren die uitsluitend in een beschutte omgeving en onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Ten tweede dient vastgelegd te worden welke voorzieningen door het college worden aangeboden om beschut werk mogelijk te maken. Ten slotte dient in de verordening te staan op welke

wijze de omvang en het aanbod van de voorziening beschut werk wordt vastgesteld.

2.5 Vraagstelling

De Inspectie heeft in samenspraak met de directie Participatie en Decentrale Voorzieningen (PDV) en inbreng van VNG, Divosa en Cedris de vier vragen van de staatssecretaris vertaald naar een digitale vragenlijst, zie bijlage I. Uitgangspunt bij deze vragenlijst is de vraag wat de stand van zaken is bij gemeenten wat betreft het aanbieden van beschut werk.
De volgende onderwerpen zijn in het onderzoek meegenomen:

- Hanteren van de definitie volgens artikel 10b van de Participatiewet;
- Vaststelling verordening volgens artikel 8a van de Participatiewet;
- Overwegingen wel/niet aanbieden van beschut werk;
- Alternatief beleid voor de doelgroep beschut werk;
- Overwegingen aanbieden alternatief beleid;
- Aantal beschutte en alternatieve werkplekken;
- Organisaties waar beschutte en alternatieve werkplekken gecreëerd worden.

2.6 Aanpak, methoden en technieken

Voor dit onderzoek zijn gemeenten bevraagd aan de hand van een digitale vragenlijst die aan de Sociale Dienst of Directie Werk en Inkomen van de gemeenten is verstuurd. De vragen zijn opgenomen in Enquido, een internet applicatie voor surveys.
Er is gewerkt met een korte – waar mogelijk gesloten – vragenlijst, zie bijlage I.
De analyse bestaat voor een groot deel uit tellingen van de antwoorden op de gesloten vragen. Daarnaast is er een analyse uitgevoerd op de antwoorden van de open vragen.

2.7 Onderzoeksperiode

De Inspectie heeft de digitale vragenlijst op 20 juli 2015 aan alle gemeenten verstuurd. Voor deze eindnota is de dataverzameling eind augustus 2015 gesloten.

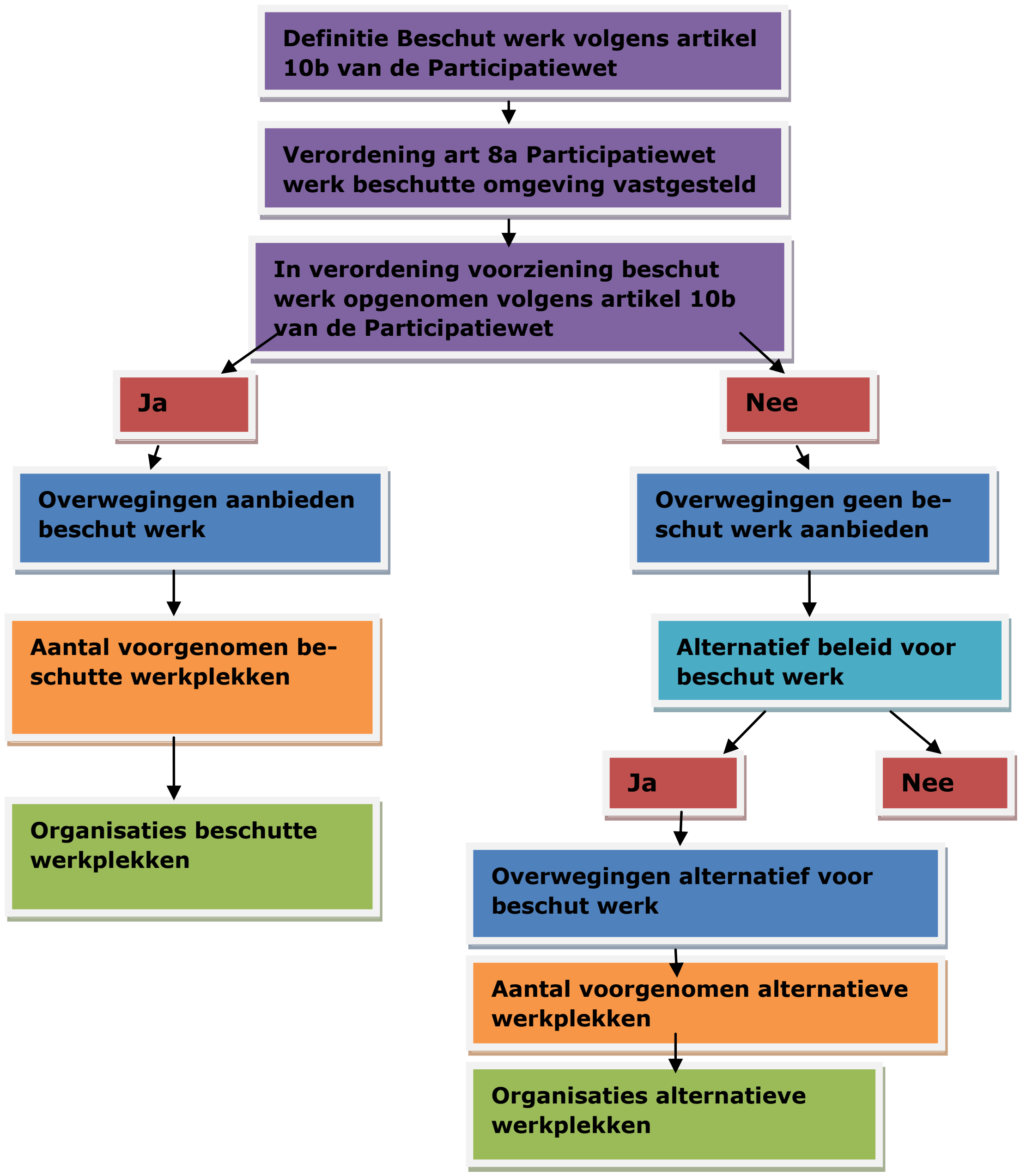
2.8 Tussenproducten en eindproduct

Naar aanleiding van suggesties van VNG, Divosa en Cedris en in overleg met de directie PDV is besloten om de volledige vragenlijst aan alle 393 gemeenten te sturen.

14 September 2015 heeft de Inspectie een tussenrapportage opgeleverd. Onderhavige rapportage is de eindnota waarin alle uitkomsten van alle gemeenten in Nederland zijn opgenomen. De basis van de uitkomsten van alle gemeenten zijn de vragenlijsten, die door de gemeenten zelf zijn ingevuld. De Inspectie spreekt in geen van de genoemde producten oordelen uit.

2.9 Onderzoeksmodel

In onderstaand onderzoeksmodel is de informatie opgenomen, die bij gemeenten is opgevraagd over de inrichting van beschut werk. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen van het onderzoek beschreven.



3 Bevindingen onderzoek

3.1 Beschrijving van het onderwerp

Beschut werk is één van de instrumenten die de gemeente kan inzetten om mensen te laten participeren. Beschut werk is bedoeld voor mensen die (nog) niet in een reguliere baan kunnen werken en uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Het kabinet verwacht dat in de structurele situatie circa 30.000 plekken nodig zijn voor mensen die zijn aangewezen op beschut werk. Bij de financiering aan gemeenten wordt rekening gehouden met dit aantal. In beginsel zijn gemeenten vrij om ook minder dan de 30.000 plekken te realiseren. Gemeenten zijn verplicht beleid te ontwikkelen en dit in een verordening vast te leggen. Gemeenten krijgen beleidsvrijheid om werk in beschutte omstandigheden te organiseren.

3.2 Bevindingen

Dit onderzoek volgt vrij snel op het moment dat gemeenten verplicht zijn in ieder geval een verordening te hebben vastgesteld waarin hun beleid ten aanzien van beschut werk is opgenomen. De vraagstelling, en daarmee ook de beantwoording van de vragen, in het onderzoek gaat daarom om het vastgestelde of voorgenomen beleid en de voorgenomen beschutte en alternatieve werkplekken in 2015.

3.2.1 Hanteren van de definitie volgens artikel 10b van de Participatiewet

Aan gemeenten is gevraagd of zij de definitie van beschut werk hanteren volgens artikel 10b van de Participatiewet. Volgens dit artikel is er sprake van beschut werk:

- Als iemand uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft;
- Als UWV op basis van de criteria uit het Besluit advisering beschut werk adviseert dat iemand tot de doelgroep behoort;[2]
- Als er sprake is van een dienstbetrekking.

---

[2] Uit het besluit advisering beschut werk volgt dat moet worden voldaan aan één van de volgende voorwaarden:

a) een of meer technische of organisatorische aanpassingen die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd;
b) permanent toezicht of intensieve begeleiding, die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kan worden aangeboden.

Tabel 1 Aantallen gemeenten die de definitie volgens artikel 10b PW hanteren en aantallen gemeenten die een andere definitie hanteren (n=393)

Groepen gemeenten	Definitie artikel 10b PW	Andere definitie	Percentage gemeenten met andere definitie
G4	4	0	0%
G32[3]	31	6	16%
Overige gemeenten	327	25	7%
Totaal	362	31	8%

Bron: Inspectie SZW, op basis van door gemeenten verstrekte gegevens.

De meeste gemeenten hanteren de definitie volgens artikel 10b van de Participatiewet. 31 van de 393 gemeenten hebben aangegeven een andere definitie te hanteren.

Van deze 31 gemeenten bieden 12 gemeenten beschut werk aan. Zij hanteren de formele definitie van beschut werk conform artikel 10b van de Participatiewet. Aanvullend op deze definitie hanteren zij nog andere criteria. Dit is voor hen de reden om in de beantwoording van deze vraag aan te geven dat ze een andere definitie hanteren.

De overige 19 gemeenten bieden geen beschut werk aan. Een van hen geeft aan dat zij streeft naar een verbinding tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk. Dit kan in een dienstverband bij reguliere werkgevers, maar ook vanuit een uitkering (via dagbesteding of vrijwilligerswerk). Vijf gemeenten geven letterlijk aan dat beschut werk al dan niet loonvormend is. Volgens de door bovenstaande gemeenten zelf opgegeven informatie is er dus niet altijd sprake van de inzet van loonvormende arbeid. Voor de overige gemeenten geldt ook dat zij aanvullende criteria hanteren.

3.2.2 *Vaststelling verordening volgens artikel 8a van de Participatiewet*

Artikel 8a van de Participatiewet schrijft voor dat de gemeenteraad verplicht is in een verordening regels te stellen voor het verrichten van werkzaamheden in een beschutte omgeving, bedoeld in artikel 10b van de Participatiewet. Aan gemeenten is gevraagd of zij deze verordening hebben vastgesteld of nog moeten vaststellen. De uiterste datum waarop gemeenten de verordening konden vaststellen was 1 juli 2015.

[3] Bron: www.g32.nl, De G32 bestaat uit 37 gemeenten. De 37 gemeenten die formeel tot de G32 behoren zijn: Alkmaar, Almelo, Almere, Alphen aan den Rijn, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Delft, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Gouda, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Oss, Roosendaal, Sittard-Geleen, Schiedam, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zoetermeer en Zwolle.

Uit de verzamelde informatie blijkt dat alle gemeenten de verordening inmiddels hebben vastgesteld. [4]

3.2.3 *Voorziening beschut werk in verordening opgenomen*

Gemeenten zijn verzocht aan te geven of zij in de verordening of beleidsstukken hebben opgenomen (of gaan opnemen) dat de voorziening beschut werk, zoals bedoeld in artikel 10b van de Participatiewet, wordt aangeboden.

Tabel 2 Aantallen gemeenten die in verordening of beleidsstukken voorziening beschut werk artikel 10b Participatiewet aanbieden/gaan aanbieden (n=393)

Groepen gemeenten	Voorziening is/wordt aangeboden	Voorziening is/wordt niet aangeboden	Niet aanbieden voorziening in percentages
G4	3	1	25%
G32	29	8	22%
Overige gemeenten	288	64	18%
Totaal	320	73	19%

Bron: Inspectie SZW, op basis van door gemeenten verstrekte gegevens.

73 van de 393 gemeenten (19%) geven aan dat zij in de verordening of beleidsstukken hebben opgenomen of gaan opnemen dat de voorziening beschut werk niet wordt aangeboden.

3.2.4 *Overwegingen om beschut werk aan te bieden*

Uit tabel 3 blijkt dat 320 gemeenten beschut werk aanbieden of nog gaan aanbieden. Hen is gevraagd welke overwegingen zij hebben om beschut werk aan te bieden. In de vragenlijst staat een aantal mogelijke overwegingen waarvan gemeenten er een of meer kunnen aankruisen. Daarnaast is een open antwoord mogelijk. De antwoordcategorieën waaruit gemeenten kunnen kiezen zijn:

- Sociaal: het is belangrijk dat deze groep mensen, met loonwaarde, daadwerkelijk betaald aan het werk kan;
- Maatwerk: het is de mogelijkheid voor deze groep mensen om zo optimaal mogelijk te participeren;
- Financieel: alternatieven zijn net zo duur/duurder;
- Financieel: Er zijn financiële middelen voor beschut werk aan de gemeentelijke budgetten toegevoegd;
- Het is in lijn met de doelstelling van de Participatiewet;
- Anders, namelijk (bijvoorbeeld politieke redenen).

[4] In de tussenrapportage van 14 september 2015 werd het aantal van 27 gemeenten genoemd die nog geen verordening hadden vastgesteld. Om inzichtelijk te krijgen wat de actuele stand van zaken per 1 oktober 2015 is, heeft de Inspectie dit door het raadplegen van de internetsites van betreffende gemeenten nader uitgezocht. Het resultaat van de raadpleging is dat al deze gemeenten de verordening hebben vastgesteld. Uit de nadere raadpleging kwam overigens ook naar voren dat deze gemeenten deze verordening al voor 1 juli 2015 vastgesteld hadden, in tegenstelling tot het eerder door hen gegeven antwoord.

Tabel 3 (Aantallen) overwegingen om beschut werk aan te bieden (meerdere antwoorden mogelijk) (n=320)

Groepen gemeenten	Sociaal	Maatwerk	Financieel: alternatieven	Financieel: Middelen	Doelstelling P-wet	Anders
G4	3	2	0	1	3	0
G32	18	18	3	9	20	7
Overige gemeenten	172	193	27	60	202	38
Totaal	193	213	30	70	225	45

Bron: Inspectie SZW, op basis van door gemeenten verstrekte gegevens.

Uit de tabel hierboven blijkt dat vooral het nastreven van de doelstellingen van de Participatiewet, maatschappelijke overwegingen en maatwerk een rol spelen bij de overweging van gemeenten om beschut werk aan te bieden. De beide financiële aspecten doen dit het minst.

Het merendeel van de gemeenten noemt als andere overweging om beschut werk aan te bieden dat de politieke wens bestaat om beschut werk te realiseren. Voor het overige worden de volgende overwegingen genoemd:

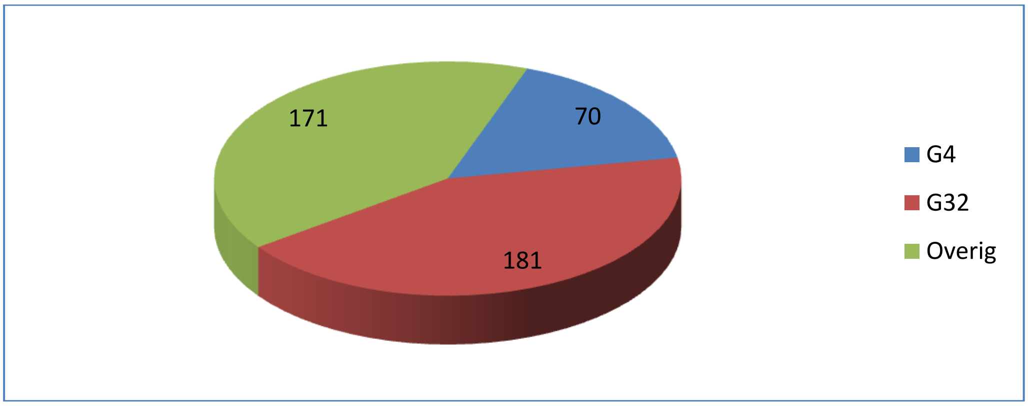
- Creëren van doorstroommogelijkheden voor deze doelgroep naar reguliere vormen van betaald werk;
- Het uitgangspunt geldt dat "iedereen meedoet naar vermogen";
- Het willen leveren van maatwerk;
- Voor iedere 3 personen uit de Wsw wordt 1 beschutte werkplek ingevuld;
- Ondanks het aanbieden van beschut werk toch terughoudendheid betrachten en kritisch volgen;
- Het koppelen van beschut werk aan het Sw-bedrijf.

Er is ook een viertal gemeenten dat in de verordening heeft opgenomen dat beschut werk aangeboden kan worden, maar dat hier aangeeft dat ze nog aan het verkennen zijn in hoeverre ze dat daadwerkelijk gaan doen en op welke manier.

3.2.5 *Aantal voorgenomen beschutte werkplekken*

Gemeenten die beschut werk aanbieden (320 gemeenten) is gevraagd aan te geven hoeveel beschutte werkplekken zij voornemens zijn in 2015 te creëren conform het vastgestelde beleid. Figuur 4 laat zien dat het, bij de 114 gemeenten die al hebben bepaald hoeveel beschutte werkplekken zij willen creëren, in totaal 422 plekken zijn.

Figuur 4 Aantallen voorgenomen beschutte werkplekken in 2015 (n=114)



Bron: Inspectie SZW, op basis van door gemeenten verstrekte gegevens.

NB: Een aantal G32 gemeenten heeft het aantal beschut werkplekken voor een samenwerkingsverband opgegeven waar ook kleinere gemeenten aan meedoen. Deze beschut werkplekken worden in dit rapport weergegeven bij de categorie G32

Tabel 5 bevat de informatie over de gemeenten die nog niet weten hoeveel plekken ze aanbieden en de redenen daarvan. Dit betreft 206 gemeenten van het totale aantal van 320 gemeenten die beschut werk aanbieden, of dit nog in 2015 gaan doen.

Tabel 5 Aantal gemeenten waarbij het aantal voorgenomen beschutte werkplekken nog onbekend is, en reden van onbekendheid (n=206)

Groepen gemeenten	Totaal	% van gemeenten die beschut werk aanbieden	Redenen waarom het aantal beschut werk plekken nog onbekend is			
		(n=320)	Onbekend: bezig met verordening	Onbekend: bezig met beleid	Niet vooraf vastgelegd	Anders
G4	1	33%	-	-	-	1
G32	10	34%	-	7	1	2
Overige gemeenten	195	68%	10	97	53	35
Totaal	206	64%	10	104	54	38

Bron: Inspectie SZW, op basis van door gemeenten verstrekte gegevens.

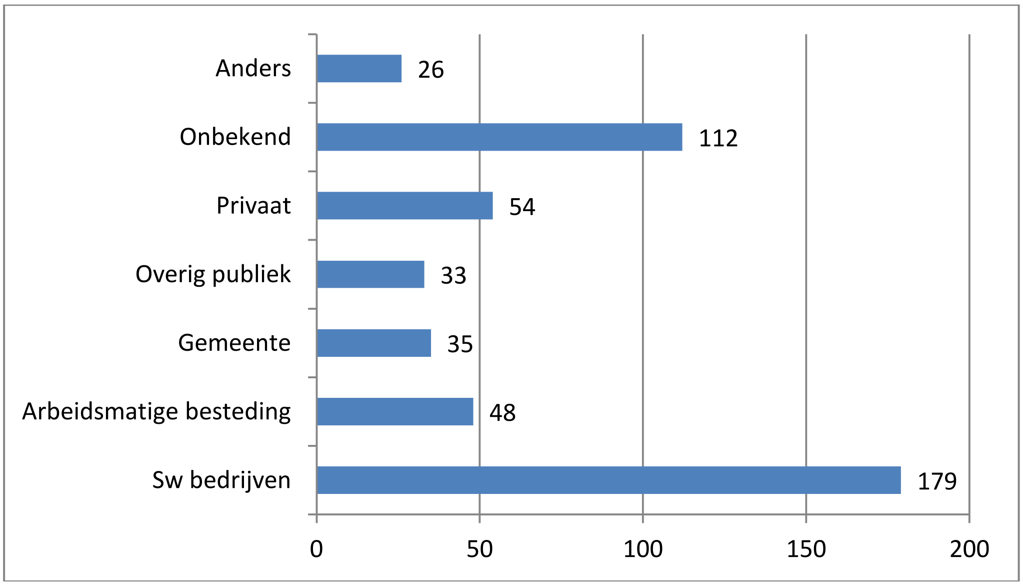
De tabel laat zien dat van de G4 en de G32 ongeveer een derde nog niet weet hoeveel beschut werk plekken ze willen creëren. Van de overige gemeenten is dit ruim tweederde. Tevens laat de tabel zien dat een groot deel van de gemeenten nog bezig is met het beleid, maar ook dat er 54 gemeenten zijn die de aantallen beschutte werkplekken niet vooraf vastleggen, maar dit bepalen op basis van de cliënten die zich melden.

In de categorie 'anders' geeft een aantal gemeenten aan dat zij nog geen concrete aantallen beschutte werkplekken hebben vastgesteld, maar dat dit afhankelijk is van het budget dat voor beschut werk aan de Participatiewet is toegevoegd. Verder geven twee gemeenten aan dat zij niet vooraf aantallen vaststellen, maar naar het aanbod kijken en wat voor de betrokkene mogelijk is. Daarnaast speelt volgens een gemeente mee dat er onduidelijkheid is over de risico's voor de werkgever (er is geen no risk polis voor - nieuw - beschut werk).[5] Andere gemeenten geven aan dat er eerst sprake moet zijn van uitstroom van de medewerkers in Wsw-verband, bijvoorbeeld voor drie uitgestroomde Wsw-ers en één beschut werken erin. Een grote gemeente streeft eerst naar een daling van het huidige aantal werknemers in een beschutte werkomgeving en is niet voornemens in 2015 nieuwe beschut werkplekken te creëren.

3.2.6 *Organisaties beschutte werkplekken*

Gemeenten die beschut werk aanbieden is verzocht aan te geven waar zij de beschutte werkplekken (willen) realiseren. In de vragenlijst staat een aantal mogelijke organisaties waarvan gemeenten er een of meer kunnen aankruisen. Daarnaast is een open antwoord mogelijk.

Figuur 5 Totaal aantal voorgenomen beschut werk plekken naar organisatie (n=320)



Bron: Inspectie SZW, op basis van door gemeenten verstrekte gegevens.

[5] Met de 3e nota van wijziging bij het wetsvoorstel harmonisatie instrumenten is de uniforme no risk polis ook voor beschut werk geregeld voor de periode 2016-2020.

Te zien is dat gemeenten vooral bij Sw-bedrijven beschutte werkplekken willen realiseren. Dit neemt niet weg dat gemeenten ook regelmatig kiezen voor de private sector en arbeidsmatige dagbesteding. 112 van de 320 gemeenten (35%) hebben nog niet vastgesteld waar zij de beschutte werkplekken (willen) realiseren.

Andere organisaties
In de categorie anders noemen vier gemeenten 'maatwerk'. Voor het overige komt het neer op een combinatie van gemeente, ergens anders in de publieke sector, privaat, gecontracteerde partijen, GR werkbedrijf en het detacheringsbedrijf. Een gemeente noemt hier het 'cafetariamodel'.

3.2.7 Overwegingen om geen beschut werk aan te bieden

De 73 gemeenten die aangeven geen beschut werk aan te bieden is verzocht aan te geven welke overwegingen zij hebben dit niet te doen. In de vragenlijst staat een aantal mogelijke overwegingen waarvan gemeenten er een of meer kunnen aankruisen. Daarnaast is een open antwoord mogelijk. De antwoordcategorieën zijn:
- Financieel: De kosten van een plek zijn te hoog in relatie tot de middelen;
- Financieel: De (fictieve) middelen in het gemeentebudget (€ 8.500, -) zijn te laag;
- Er is geen zicht/onduidelijkheid over de financiële en rechtspositionele consequenties (op de langere termijn);
- Sociaal: Beschut werk ontneemt de cliënt het perspectief op doorgroei naar bijvoorbeeld een baan in het kader van de banenafspraak;
- Sociaal: Er gaat veel geld naar een kleine groep mensen, terwijl de gemeente met dezelfde middelen meer mensen kan bedienen op een alternatieve manier;
- Anders, namelijk.

Tabel 6 Overwegingen van om geen beschut werk aan te bieden (meerdere antwoorden mogelijk) (n=73)

Groepen gemeenten	Kosten te hoog	Budget te laag	Geen zicht gevolgen	Ontnemen perspectief	Veel geld kleine groep	Anders
G4	1	0	0	1	1	0
G32	6	4	6	5	7	4
Overige gemeenten	33	32	35	8	37	38
Totaal	40	36	41	14	45	42

Bron: Inspectie SZW, op basis van door gemeenten verstrekte gegevens.

De overwegingen van gemeenten om geen beschut werk aan te bieden zijn vooral financieel van aard. Voor de G4 en G32 weegt de overweging dat beschut werk de cliënt perspectief ontneemt op doorgroei nagenoeg even zwaar als de andere overwegingen. Bij de overige gemeenten is dit beduidend minder vaak het geval.

In de categorie "overige overwegingen om geen beschut werk aan te bieden" antwoordt het merendeel van de gemeenten dat nog niet duidelijk is of beschut werk zal worden aangeboden. Een achttal gemeenten geeft aan dat in de verordening een 'kan' bepaling is opgenomen: nadere beleidsbepaling volgt nog. Zij interpreteren dit vooralsnog zelf als het niet aanbieden van de voorziening beschut werk. Vijf Gemeenten geven aan dat er nog geen besluit is genomen over het al dan niet aanbieden van beschut werk. Zij hebben vooralsnog aangegeven dat in de verordening geen voorziening beschut werk wordt aangeboden.
Op de tweede plaats is het antwoord dat alle in de antwoordcategorieën genoemde overwegingen een rol spelen. Een aantal gemeenten heeft het over "het nieuwe beschut werken" en geeft hier een eigen invulling aan. Bijvoorbeeld door loonkostensubsidie breed in te zetten of door middel van een integrale benadering van de doelgroepen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding in de Wmo. Een andere gemeente geeft aan dat zij de invulling zal laten afhangen van de financiële ruimte die te zijner tijd ontstaat voor beschut werken. Ook is er een aantal gemeenten dat aangeeft dat beschut werken een te gestandaardiseerde aanpak betreft en dat men in desbetreffende gemeente wil uitgaan van maatwerk. Tot slot noemt een aantal gemeenten expliciet het financiële risico, namelijk het moeten doorbetalen van het CAO-loon tot pensioen, dat men onwenselijk vindt.

3.2.8 *Alternatief beleid voor de doelgroep beschut werk*

Aan gemeenten die geen beschut werk aanbieden (73 gemeenten) is gevraagd of zij alternatief beleid voor de betreffende doelgroep hebben vastgesteld. Ook is gevraagd wat het alternatief beleid inhoudt en wat de overwegingen zijn om alternatief beleid voor beschut werk aan te bieden.

Tabel 7 Aantallen gemeenten met alternatief beleid (n=73)

Groepen gemeenten	Alternatief beleid	Geen alternatief beleid	Percentage gemeenten met alternatief beleid
G4	1	0	100%
G32	8	0	100%
Overige gemeenten	44	20	69%
Totaal	53	20	73%

Bron: Inspectie SZW, op basis van door gemeenten verstrekte gegevens.

De tabel laat zien dat van de 73 gemeenten die geen beschut werk aanbieden, 53 gemeenten voornemens zijn om in 2015 alternatief beleid aan te bieden. Dit is 73%.
Bij de G4 en G32 is het 100%. Van de kleinere gemeenten heeft ruim een derde geen alternatief beleid.

3.2.9 *Beschrijving van het alternatieve beleid*

Het alternatieve beleid betreft over het algemeen het streven om mensen bij reguliere werkgevers aan de slag te krijgen met behulp van de instrumenten

loonkostensubsidie, (job)coaching en andere maatregelen uit de Participatiewet zonder de toepassing van de voorziening beschut werken.
Daarnaast worden door gemeenten ook voorzieningen en initiatieven genoemd die zich bevinden op het snijvlak tussen arbeidsmatige dagbesteding en het intern beschut werk dat door het Sw-bedrijf wordt georganiseerd. Bijvoorbeeld door de oprichting van een "werk expertise centrum" in de wijk, waarin zorginstellingen, Sw-bedrijf, speciaal- en praktijkonderwijs samenwerken om geschikte werkplekken te creëren. Ook valt te denken aan bestaande vrijwilligersplekken en sociale activeringsplekken die breder ingezet worden. Een grote gemeente geeft aan dat sommige mensen die aangewezen zijn op beschut werk de potentie hebben om door te ontwikkelen naar een garantiebaan. Indien dit mogelijk is, wordt hier op ingezet.
Op basis van bovenstaande door de gemeenten gegeven beschrijvingen blijkt dat sommige genoemde alternatieven niet altijd loonvormend zijn.

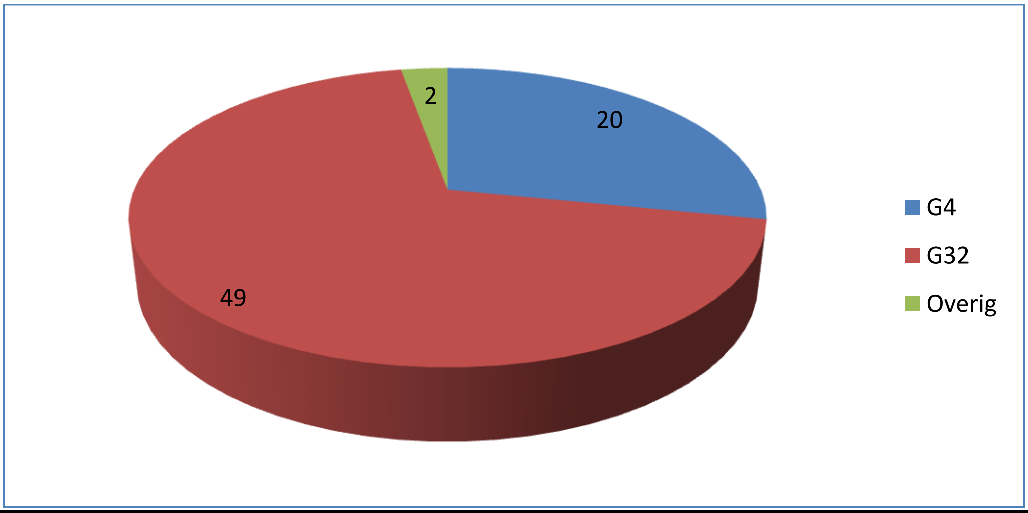
3.2.10 Overwegingen alternatief beleid voor beschut werk

De meeste gemeenten met alternatief beleid hebben als overweging een passende voorziening ofwel maatwerk te willen leveren. Het achterliggende doel is om zoveel mogelijk mensen te laten participeren en daarbij niemand uit te sluiten. Een aantal gemeenten geeft aan dat iedereen gelijke kansen verdient en dat het apart regelen van de doelgroep beschut werk rechtsongelijkheid in de hand werkt en bovendien stigmatiserend is. Een aantal gemeenten geeft ook de hoge kosten op als overweging voor alternatief beleid.

3.2.11 Aantal voorgenomen alternatieve werkplekken

Verder zijn de gemeenten verzocht aan te geven hoeveel alternatieve plekken zij voornemens zijn te creëren in 2015. Uit de antwoorden blijkt dat 9 van de 53 gemeenten die alternatief beleid hebben, medio augustus 2015 kunnen aangeven hoeveel alternatieve werkplekken zij voornemens zijn te creëren. Dit zijn 71 plekken in totaal.

Figuur 6 aantallen voorgenomen alternatieve werkplekken (n=9)



Bron: Inspectie SZW, op basis van door gemeenten verstrekte gegevens.

Tabel 8 Aantallen gemeenten die nog niet weten hoeveel alternatieve werkplekken zij gaan creëren (n=44)

Groepen gemeenten	Aantal alternatieve werkplekken nog onbekend	Percentage van gemeenten die alternatief beleid hebben
G4	0	0%
G32	6	75%
Overige gemeenten	38	86%
Totaal	44	83%

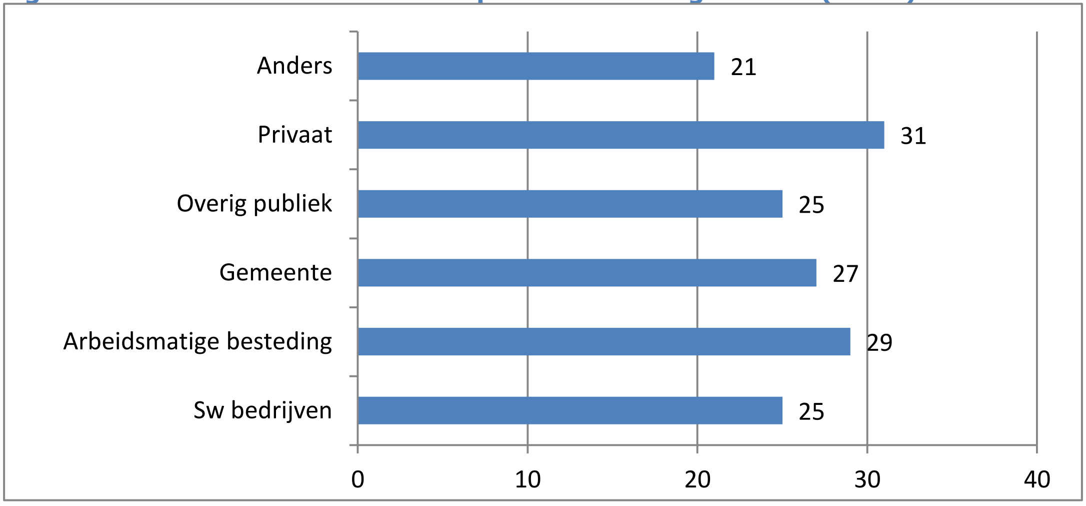
Bron: Inspectie SZW, op basis van door gemeenten verstrekte gegevens.

Hieruit blijkt dat de G4 gemeente die alternatief beleid heeft al weet hoeveel plekken ze voornemens is te creëren. Van de G32 en de overige gemeenten weet meer dan 80% dit nog niet.

3.2.12 Organisaties alternatieve werkplekken

Ten slotte is de gemeenten gevraagd bij welke organisaties zij de alternatieve werkplekken (willen) realiseren. In de vragenlijst staat een aantal mogelijke organisaties waarvan gemeenten er een of meer kunnen aankruisen. Daarnaast is een open antwoord mogelijk. Het gaat om de volgende keuzes:

Figuur 7 Totaal aantal alternatieve plekken naar organisatie (n=53)



Bron: Inspectie SZW, op basis van door gemeenten verstrekte gegevens.

Gemeenten die voornemens zijn om in 2015 alternatief beleid aan te bieden, geven voor alle aangegeven organisaties ongeveer even vaak aan dat ze daar alternatieve werkplekken willen realiseren.

Op de vraag waar anders de alternatieve plekken georganiseerd zullen worden geeft het merendeel van de gemeenten (17%) aan dat dit nog nader uitgewerkt dient te worden, maar dat dit een combinatie zal zijn van publiek en privaat en de door de Inspectie genoemde opties. De overige gemeenten geven inhoudelijk niet echt andere antwoorden, maar verwoorden dit op eigen wijze. Een aantal gemeenten geeft aan dat deze plekken georganiseerd zijn of worden bij Sw-bedrijven, organisaties voor dagbesteding en welzijnsinstellingen. Eén gemeente geeft aan dit in de sociale omgeving van de mensen zelf te organiseren en een andere gemeente zegt dat dit bij alle door hen gecontracteerde partijen is. Tot slot is er een aantal gemeenten dat zegt 'overal' werkplekken te organiseren.

Bijlage I Vragenlijst

Dossiergegevens

Dossiernummer:	
Onderzoek:	Beschut werk 2015 (BeschutWerk)
Status:	

Beschut werk

1. Volgens artikel 10b van de Participatiewet is er sprake van beschut werk:
• Als iemand uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft
• Als UWV op basis van de criteria uit het Besluit advisering beschut werk adviseert dat iemand tot de doelgroep behoort (Uitleg)Uit het besluit advisering beschut werk volgt dat moet worden voldaan aan één van de volgende voorwaarden:
a) een of meer technische of organisatorische aanpassingen die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd;
b) permanent toezicht of intensieve begeleiding, die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kan worden aangeboden.
• Als er sprake is van een dienstbetrekking

Is dit de definitie die uw gemeente hanteert?

○ Ja
○ Nee, welke definitie hanteert uw gemeente?

2. In artikel 8a van de Participatiewet staat dat de **gemeenteraad bij verordening regels stelt met betrekking tot het verrichten van werkzaamheden** in een beschutte omgeving. Heeft uw gemeente deze verordening vastgesteld?

○ Ja

- [ ] Nee, nog niet.

Wanneer verwacht u dat de verordening gereed en vastgesteld is?

- [ ] Vóór 1 oktober 2015
- [ ] Later dan 1 oktober in 2015
- [ ] 2016 of later

3. Heeft u in uw verordening of beleidsstukken opgenomen/ gaat u in uw verordening of beleidsstukken opnemen dat de voorziening beschut werk, zoals is bedoeld in artikel 10b Participatiewet, wordt aangeboden?

- [ ] Ja

Verder met vraag 10

- [ ] Nee

4. Welke overwegingen heeft uw gemeente om **geen** beschut werk aan te bieden?

- [ ] Financieel: De kosten van een plek zijn te hoog in relatie tot de middelen
- [ ] Financieel: De (fictieve) middelen in het Gemeentebudget (€8500) zijn te laag
- [ ] Er is geen zicht op / onduidelijkheid over financiële en rechtspositionele consequenties (op de langere termijn)
- [ ] Sociaal: Beschut werk ontneemt de cliënt het perspectief op doorgroei naar bijvoorbeeld een baan in het kader van de banenafspraak
- [ ] Sociaal: er gaat veel geld naar een kleine groep mensen, terwijl de gemeente met dezelfde middelen meer mensen kan bedienen op een alternatieve manier
- [ ] Anders, namelijk

5. Heeft uw gemeente alternatief beleid voor deze doelgroep?

- ◯ Ja
- ◯ Nee

Verder met vraag 13

6. U heeft aangegeven geen beschut werk aan te bieden maar alternatief beleid voor deze doelgroep, te hebben. Wat is dat beleid?

7. Welke overwegingen heeft uw gemeente om een alternatief voor beschut werk aan te bieden.

8. Hoeveel alternatieve plekken is uw gemeente voornemens te creëren in 2015?

- ◯ Concreet aantal, namelijk

☐ Nog onbekend

9. Waar realiseert uw gemeente de alternatieve werkplekken?

Verder met vraag 13

- ☐ Bij SW bedrijven
Verder met vraag 13
- ☐ Bij organisaties voor arbeidsmatige dagbesteding
Verder met vraag 13
- ☐ Bij de gemeente zelf
Verder met vraag 13
- ☐ Ergens anders in publieke sector
Verder met vraag 13
- ☐ In de private sector
Verder met vraag 13
- ☐ Anders, namelijk
Verder met vraag 13

10. Welke overwegingen heeft uw gemeente om beschut werk aan te bieden.

- ☐ Sociaal: het is belangrijk dat deze groep mensen, met loonwaarde, daadwerkelijk betaald aan het werk kan
- ☐ Maatwerk: het is de mogelijkheid voor deze groep mensen om zo optimaal mogelijk te participeren.
- ☐ Financieel: alternatieven zijn net zo duur/duurder

- ☐ Financieel: Er zijn financiële middelen voor beschut werk aan de gemeentelijke budgetten toegevoegd
- ☐ Het is in lijn met de doelstelling van de Participatiewet
- ☐ Anders, namelijk (bijvoorbeeld politieke redenen).

11. Hoeveel beschutte werkplekken is uw gemeente voornemens in 2015 te creëren conform het vastgestelde beleid?

- ○ Concreet aantal, namelijk
- ○ Onbekend: We zijn nog bezig met het opstellen van de verordening
- ○ Onbekend: Wij zijn nog bezig met het uitwerken van beleid
- ○ Het aantal wordt niet van te voren vastgelegd maar wordt bepaald op basis van de cliënten die zich melden.
- ○ Anders, namelijk

12. Waar realiseert uw gemeente de beschutte werkplekken?

- ☐ Bij SW bedrijven
- ☐ Bij organisaties voor arbeidsmatige dagbesteding
- ☐ Bij de gemeente zelf
- ☐ Ergens anders in publieke sector

- [ ] In de private sector
- [ ] Nog onbekend
- [ ] Anders, namelijk

13. Slotvraag: Heeft u nog opmerkingen over dit onderwerp?

De Inspectie SZW maakt deel uit van het
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inspectie SZW
Postbus 90801
2509 lv Den Haag
Telefoon 0800 5151 (gratis)
www.inspectieszw.nl